

1990

INTRODUCCIÓN

Como complemento a los informes técnicos realizados en este Gabinete de la Viceconsejería de Relaciones con el Parlamento sobre la base del documento elaborado por el Consejería de Gobernación y Justicia sobre el tema, así como de los informes elaborado en este sentido por la FAMP; el presente documento pretende situar el debate político que ha tenido lugar a la vez que extrae los posicionamientos habidos por parte de representantes andalucistas. Se posibilita así nuevas perspectivas para fijar la posición política del Partido Andalucista.

Posición de IU-CA¹

- Critica el retraso habido desde el periodo constituyente, para dar a los ayuntamientos mayor protagonismo en el Estado constitucional.
- Defiende abstraer este debate del próximo periodo electoral de 1999. No instrumentalización de los ayuntamientos.
- Reclama la puesta al día en las deudas de la Junta con los Ayuntamientos.
- Se expresa a favor de la independencia del debate andaluz respecto al Pacto Local de Estado.
- Mayor descentralización de las competencias de los entes provinciales y modificación en esta línea de la Ley 11/87, de 26 de diciembre de relaciones entre la Comunidad autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales
- Defiende cinco principios: subsidiariedad, capacidad real de intervención de los municipios en temas que le afecten directamente, y no sólo de forma consultiva, asunción de competencias propias más allá de las delegadas, capacidad de ordenación y elaboración, y por

¹.- Presenta Moción 5-98/M-003237, cuyo debate se recoge en el DSPA núm. 81, de 2 de abril, pp. 4507 - 4522. Se adjunta moción de este grupo y certificación del Parlamento de la aprobada finalmente.

último, financiación adecuada y complementaria a las transferencias que se les realicen.

- Potenciar el Fondo de Cooperación Municipal con nuevos programas y aumento de partidas.
- Solicita creación de un grupo de trabajo en el seno del Parlamento. (Cuestión que fue rechazada ya en su día (11 diciembre 1996) por los partidos del ejecutivo andaluz.
- Reclamar recuperar el proyecto para distribuir el poder del Estado bajo un esquema de 50-25-25, entre comunidades autónomas y corporaciones locales. Afirma hoy divididas en un 56/57, 32/33 y 13% para los ayuntamientos.
- El Pacto Local de Estado no debe obstaculizar el Pacto andaluz. Ya lo dijo Monteseirín como Presidente de la Famp en la comparecencia ante el Parlamento con motivo de los presupuestos 98.

Posición del PP²

- La administración local (en su genérico sentido) debe intervenir más activamente en el Estad Autonómico
- Propone un nuevo plan de cooperación municipal con tres programas como pilares: inversiones para infraestructuras, financiación para convenios sobre programas sectoriales, y planes para ir superando el endeudamiento de las corporaciones locales.
- Defienden la aplicación literal del art.4.4 del Estatuto de Autonomía el cual dice: *En los términos de una Ley del Parlamento Andaluz y en el marco de la legislación del Estado, la Comunidad Autónoma articulará la gestión ordinaria de sus servicios periféricos propios a través de las Diputaciones Provinciales. La Ley establecerá los mecanismos de dirección y*

².- Presenta Moción 5-96/M-001652, debatida en el Pleno del día 26 de junio de 1996. Es recogido su debate en el DSPA núm. 12, pp. 534-547, rechazándose finalmente esta iniciativa.

control por parte de la Comunidad. ¡Es decir la integración de la estructura periférica de la administración andaluza en las corporaciones provinciales!. Convertir las Diputaciones en los únicos órganos de la administración periférica de la Junta.

- Textualmente defienden el *reforzamiento de las diputaciones*.
- Reclama también, el abono de las deudas que la Junta posee con los Ayuntamientos, en tanto, está obligada por ley (39/88, reguladora de las Haciendas locales). El propio Chaves la valoró en mil millones en conversaciones mantenidas con alcaldes de capitales.
- Pretenden dedicar el 5% del presupuesto anual de la Junta a los ayuntamientos.
- Resulta imposible que los ayuntamientos reclamen unas competencias al Estado porque éste ya nos las tiene.
- Acusa a la Junta de ser quien menos destina a al Fondo de Cooperación Municipal por habitante.
- Acusa a la Junta directamente de no pagar los planes provinciales desde 1993.
- Critica el decreto 461/94 de la Junta, en tanto el artículo dos de esta norma, restringe su aplicación a aquellas corporaciones que tengan una carga financiera igual o mayor al 20% de su presupuesto. De forma que, sólo 21 municipios se vieron beneficiados de las ayudas. El esfuerzo de otros no fue tenido en cuenta.
- Cifra la deuda financiera total de las corporaciones en 461.000 pts. A 31 diciembre de 1995. De forma que el presupuesto de la Junta sólo destina 2.583 millones a las deudas locales. (menos de lo delicado al teléfono).
- Defienden un *nuevo* plan de cooperación municipal que se apoye en tres pilares: concentración de la gestión de todos los programas relacionados con las corporaciones locales en la Consejería de Gobernación, iniciar un proceso de negociación de transferencias de

competencias y de los medios correspondientes, y en tercer lugar, redactar un nuevo plan con mayores recursos económicos, contando con los ayuntamientos

Posición del PSOE

- Niega cualquier posibilidad en el desarrollo del tema, en tanto, entiende el tema, como legislación básica del Estado.
- Acusa a la oposición de *duplicar* desde el Parlamento los trabajos iniciados en el seno de la Consejería de Herмосín y limitar el periodo para su realización a seis mese antes del periodo electoral.
- Considera estéril crear/ modificar el Fondo de Cooperación Municipal *porque ya la estructura del Gobierno andaluz tiene numerosos programas.*
- Afirma que sin tener competencias, la Junta de Andalucía ha emitido ya dos decretos de saneamiento de entes locales³. Presentan a la comunidad como pionera en programas para compensar carencias locales.
- Niegan la competencia de la Junta de Andalucía para resolver el tema de la suficiencia financiera constitucional de los ayuntamientos. Sólo el Estado tiene capacidad originaria para establecer tributos, dicen, por lo que no existe obligación constitucional alguna.

Posición parlamentaria del Partido Andalucista (Antonio Moreno)

- El pacto Local puede significar el cierre del proceso de consolidación del Estado democrático en España, sobre la base de afirmar el papel de la administración local como administración pública diferenciada.

³.- Se trata del Decreto 238/88 de ayuda a intereses y el Decreto 461/94 de saneamiento financiero.

- Necesidad de reconocer la participación de estos entes en los asuntos de interés para las respectivas Comunidades Autónomas.
- Sobre el principio de subsidiariedad, el Pacto debe ofrecer respuesta a los insuficientes instrumentos jurídicos que existen, con el fin de definir positivamente y hacer eficaz el contenido competencial que la autonomía reclama.
- El acuerdo sobre el Pacto debe alcanzar también a los partidos políticos y no sólo a la FAMP con la Consejería de Gobernación y Justicia. *(Algo más que un slogan)*
- Nuevo sistema de participación en los tributos del Estado alrededor del 25%.
- Afirma textualmente que *los andalucistas nunca hemos creído en la FEMP ni en la FAMP. Siempre hemos pretendido que se formara un ente netamente autónomo.* Por lo que solicita el traslado del debate al seno de la FAMP para darle mayor credibilidad.
- Cambiar las mancomunidades por comarcas llega a afirmar Pedro Pacheco en nota de prensa.

Qué dicen los Presupuestos andaluces⁴

- La estructura del Presupuesto de la Junta de Andalucía posee tres grandes programas referidos a la cooperación económica con las corporaciones locales, además de un específico *Plan de Cooperación Municipal* del que existen presupuestado para 1998, un total de 16 mil millones en transferencias corrientes y 48 mil en transferencias de capital.
- En líneas generales, los comprometidos directamente con la gestión de la administración local

⁴.- Existe un apéndice editado sobre dicho Plan dentro de los Presupuestos de 1998, de forma que en 140 páginas, relaciona las actuaciones previstas desde todas las secciones.

Desde la Consejería de Gobernación, uno referente a la coordinación con estas entidades, dividido a su vez en tres apartados: nivelación de servicios municipales, de transferencias de capital para planes provinciales de obras y servicios, y de transferencias de capital para materiales del PER.

Un segundo programa se refiera a la cooperación económica y relaciones financieras con las corporaciones locales, dentro de la Consejería de Economía y Hacienda. Donde se recogen las transferencias procedentes de la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado.

. Por último, la Consejería de Obras Públicas destina a inversiones y transferencias en materia de infraestructura urbana.

. Sánchez Monteseirín, como Presidente de la FAMP, el 21 de septiembre de 1995 solicitó: un plan de cooperación municipal dotado con 60.000 millones; que dicho plan de cooperación se estructure en tres bloques con idéntica cuantía para: nivelación de servicios, programa de inversiones y programa de actuaciones sectoriales.

Propuestas del Partido Andalucista

1).- Parece obvio apoyar el pago de las deudas de la Junta a los Ayuntamientos dado que es un tema obligado por ley, sin embargo, el argumento viene siendo liderado ya por el PP con sus alcaldes de capitales de provincia al frente. Es bueno finalizar tanto con el tópico de que el andaluz vive a consta de otras autonomías como de que las instituciones autonómicas de Andalucía son las morosas del Estado

2).- Los ayuntamientos no sólo reivindican más financiación, sino que viven realmente una situación de asfixia financiera. Los gastos corrientes generados, se incrementan más rápidamente que los ingresos ordinarios. Por lo que el principio de suficiencia financiera recogido en el artículo 142 de la Constitución, sencillamente no se cumple. No poseen suficientes medios para el ejercicio al que la ley les obliga.

3).- El artículo 62 del Estatuto: *corresponde a la comunidad autónoma la tutela financiera de los entes locales, respetando la autonomía que a los mismos les reconocen los artículos 140 y 142 de la Constitución y de acuerdo con el artículo 13.3 del presente Estatuto, **en ningún caso** debe entenderse como amparo para suplir determinada capacidad económica, tal y como afirma el PP. Más bien, como control financiero sin perjuicio del respeto a la autonomía local.*

4).- Parece sensato **extraer el debate del periodo electoral** que se aproxima, de lo contrario, las ofertas municipalistas vendrían de la Consejería Hermosín, de forma que la Junta podría esperarse hiciera una velada campaña partidista. En esta línea, y es algo aisladamente defendido por Antonio Moreno desde el Parlamento, el acuerdo debe **llegar también al ámbito de los partidos políticos**. Es válida la interlocución de la FAMP como legítima representante, pero dada la movilidad política de este ámbito de la administración, resultaría recomendable que los partidos, a imagen del acuerdo elaborado para evitar el transfugismo, ratificaran el Pacto; eso sí, después de que la Famp negociara y haya firmado.

5).- Es consecuente pensar que una **buena parte de la deuda histórica** que se haya recibido o pudiera recepcionarse en un futuro, corresponde a los ayuntamientos. No sólo por cuanto son una parte importante de la administración andaluza, en contacto directo con los ciudadanos, sino por cuanto este ámbito, se encuentra también afectado directamente por el fin expresado en dicha disposición: *garantizar la consecución de dicho nivel (socioeconómico) mínimo.*

6).- Hemos sido los únicos también en expresar que profundizar en el municipalismo, es paralelo y complementario a **una profundización en el Estatuto y la autonomía**. Los Ayuntamientos, a decir de los grandes analistas de la Carta Magna, son los grandes ausentes de la Constitución.

7).- Si, tal y como señala el artículo 2 de la Constitución, *la soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado*, parece consecuente que, alguna parte de esa **soberanía recaiga sobre los Ayuntamientos**; en el sentido que son parte de la organización territorial del Estado como también señala el art. 137.

8).- No es aventurado afirmar que las diputaciones han centralizado la autonomía andaluza. De forma que en la **descentralización, también pasa por las diputaciones**. Se trata así de que el Pacto vaya acompañado de medidas que garanticen una auténtica aproximación de las decisiones de la Administración a los ciudadanos. La Administración local debe de intervenir más activamente en el Estado Autonómico, y en el seno de nuestra visión de una nueva cultura política en una nueva España. Siempre dejando claro que cualquier proceso de potenciación de las estructuras locales, requieren una reconsideración política del papel que han venido jugando tanto diputaciones como órganos periféricos de la Junta.

9).- En coherencia con lo expresado en el anterior punto, nuestro enfoque de cara al Pacto local, **no puede entenderse sin la propuesta de comarcalización nacionalista**, y por ende, con la modificación de la Ley 11/87, de 26 de diciembre de relaciones entre la Comunidad autónoma de Andalucía y las diputaciones provinciales.

10).- Conviene recordar en este punto que el *Municipalismo* como **principio básico del Andalucismo Histórico** y del pensamiento de Infante, es decir, generador de una autonomía emergente (de abajo a arriba) de forma que un poder local con amplias competencias, es la base de una autonomía fuerte.⁵

11).- Junto a otras propuestas que hubiera como ya hemos anunciado, parece claro **constatar los recursos insuficientes** que tienen los ayuntamientos para las competencias que hoy tienen asignadas. Hace falta pues, más imaginación y desarrollo de instrumentos de cooperación con la Junta de Andalucía, más allá del apoyo a las actuaciones políticas de carácter sectorial, que no son sino una nueva versión del caciquismo partidista. Ahora bien, no sólo se debe ayudar a quien más se adeude como sucede ahora, sino a la corporación que realice mayores esfuerzos por restablecer equilibrios presupuestarios. El

⁵.- *El Ideal Andaluz* está cargado de interesantes citas en este sentido, de forma que Infante llama a la autonomía andaluza un *anficionado de pueblos*. En recuerdo al valor democrático y cívico de las polis griegas.

debate no se puede simplificar con la petición de uno u otro porcentaje anual.

12).- Nuestra propuesta comarcal, permite no sólo la simplificación y eficacia administrativa producto de la cercanía al ciudadano, sino que permitiría un sustancial ahorro de recursos a la hora de que las comarcas puedan asumir y desarrollar competencias en común para los ayuntamientos de la zona.

13).- Al ser municipio y comarca, los primeros núcleos de apego a la realidad andaluza, están llamadas a ser la primera instancia administrativa en muchas de las actuaciones reservadas al sector público. Son, podemos decir, **generadoras de nuevas actitudes** de confianza de la población para con las instituciones; de civismo y andalucismo para con la sociedad andaluza. Por eso deben continuar siendo objeto del apoyo prioritario (y no puntual) de la Junta de Andalucía, bajo el criterio de la coordinación y asistencia económica, jurídica y técnica.

14).- Inédita es hasta ahora la necesidad de que nuestra comunidad, y de la mano del andalucismo político, **tenga potestad para la redistribución del Fondo de Cooperación Local del Estado.**

15).- El proceso de descentralización competencial que apuntamos, al igual que su idéntico proceso entre el Estado y las autonomías, debe de estar **basado en la idea de administración única.** Es decir, los municipios como primeros responsables y único de aquellas competencias que se le transfieran, en todo caso, otras administraciones pueden servir de apoyo a muy diferentes niveles.

16).- El **desarrollo del art. 142 de la Constitución** en cuanto a suficiencia financiera y de cara también a la participación de las corporaciones locales en los ingresos del Estado y Comunidades Autónomas.

17).- Propuesta de cara al próximo curso político con el telón de fondo de las municipales, puede ser la necesidad de un **marco de grandes ciudades** para Andalucía. La propuesta afectaría a las 10 grandes capitales o sistemas de ciudades (incluidas Algeciras y Jerez), y sobre la que resulta interesante destacar tres cuestiones: una lo inédita de la idea,

dos que es un buen argumento que el Comité Nacional pone en manos de los primeros candidatos, y tres, que con objetividad las grandes urbes provocan problemas singulares, encarecen los servicios prestados, amén de que no suelen estar mancomunadas.

18).- Complementaria a esta idea estaría otro status para los municipios de status medio, e incluso, para las áreas metropolitanas. De forma que cuando la realidad andaluza se muestra fuertemente concentrada en numerosos municipios, muchos de ellos con más habitantes que algunas capitales de provincia del Estado, sería interesante políticamente reivindicar, ya se ante el Estado, bien ante la Administración andaluza.

19).- Puede introducirse en el planteamiento general del Pacto Local, la necesidad de que el Partido Andalucista continuará trabajando para que las plazas reservadas a los **funcionarios con habilitación en todo el Estado**, se cubran por personas que, además de acreditar su competencia profesional, conozcan y respeten la sociedad y cultura andaluza. En este sentido, uno de los objetivos que se propone es el impulsar la modificación de aquellas disposiciones legales necesarias de la normativa estatal para que la Junta de Andalucía sea la encargada de regular la provisión de los puestos de trabajos citados.

20).- De la misma forma se debe continuar en el empeño de que la Junta **oriente decididamente** el acceso de nuevos funcionarios a la administración local, de forma que se fomente la vecindad administrativa en Andalucía y el conocimiento de nuestra realidad.

21).- De cara al objetivo comarcalizador y ante las próximas fechas electorales, puede **proponerse con carácter experimental actuaciones políticas concretas** en al menos una comarca de cada provincia. Ello puede contribuir también a aclarar mensajes confusos desde Algeciras, y a favorecer un clima más propicio y activo, en la opinión pública sobre el tema una vez se de contenido y explicación a la propuesta.

22).- El tópico centralista viene a ser que los nacionalistas no quieren plantear competencias para las corporaciones locales,... habría que insistir pues en la reivindicación del **33%- 33% - 33%**.

23).- Desde el punto de vista electoral es muy interesante subrayar algunas propuesta (una vez desarrolladas) en los próximos meses, tales como: competencias en materia de lucha contra drogas para la Policía local, utilización de recursos educativos para actividades extraescolares previo acuerdo con el Consejo de Centro, alcaldes de barrio, aumento en las competencias sobre el voluntariado (especialmente educativo y cultural),...

24).- A diferencia del ámbito de las diputaciones, en materia de municipios sólo se ha regulado *por Ley 3/88 el Consejo Andaluz de Municipios* de forma que no existe norma alguna al respecto de cómo se realizan las transferencias, en un sentido u otro, entre la Junta y los municipios. Es más, este dato viene a corroborar que ha existido una **dejación en el ejercicio de las competencias**, que en materia de régimen Local marca el Estatuto (13.3). Es más viene a demostrar que en los últimos años de gestión de la Junta, la filosofía aplicada por el PSOE es sustancialmente coincidente con el PP a la hora del apoyo de las Diputaciones. Con todo el peligro que ello conlleva de estructura caciquil con los ayuntamientos.

25).- No sólo se ha legislado poco sino que sustancialmente ha sido con **bastante retraso**. Mientras que la Ley de Organización territorial es de 1983, la Ley de Diputaciones es del 87 y la de Demarcación Territorial del 93. Mientras esto ha ocurrido otras comunidades han desarrollado Leyes de Régimen Local entre ellas, no sólo Cataluña, sino La Rioja, Murcia, Canarias, Navarra o Castilla la Mancha...

28).- Aún reproduciendo por coherencia, como se dice, la legalidad a la que el estado obliga y sirviendo de marco para la experiencia singulares que sin duda existen, sería interesante valorar políticamente la necesidad de una **Ley de Régimen Local para Andalucía**. Aquello que hasta ahora se ha legislado, no sólo va con retraso, sino que es sustancialmente disperso y de escaso rango normativo. Lo que confirma también la coincidencia antes apuntada entre los partidos centralista. Dicho marco general significa en primer lugar, una garantía ante la desprotección *-y la posible arbitrariedad-* de Junta y Diputaciones. Por otro lado, puede ser un marco idóneo para reconsiderar legalmente todo lo legislado en Andalucía hasta ahora, muy especialmente a configurar un nuevo marco legal que posibilite la comarcalización.

27).- La Ley de Régimen Local catalana, recoge en su exposición de motivos un interesante planteamiento político de fondo que puede ser asumido: *La actuación municipal se completa con el reconocimiento de una capacidad general que permite el ejercicio de todas las actividades que las leyes no atribuyan específicamente a otras administraciones desde la vertiente estructural.* Se puede superar así, la **visión peyorativa** con que hasta ahora se ha estado valorando a los ayuntamientos

En resumen:

Es de prever una utilización política mayor de los encuentros Herminos-FAMP, a partir el comienzo del presente curso escolar, por lo que resulta vital el seguimiento del tema por parte de la presencia del Vicepresidente andalucista en dicha federación, así como de la representación de los grupos parlamentarios en las mesas sectoriales constituidas.

Resultan coherentes todas las declaraciones efectuadas por los representantes andalucista, cuya postura rompe especialmente el debate liderado por la singularidad de la Consejera. Bajo esta premisa, cualquier debate o documento técnico que pudiera darse queda en un lugar secundario de cara a la filosofía política andalucista expresada ante el enfoque general; a la vez que dejaría poco margen de crítica, porque, como es también previsible, los acuerdos entre el candidato socialista a la alcaldía y la Consejera van a ser muy estrechos.

En la medida que los andalucistas continuemos en el tiempo poniendo reparos al tema, se nos puede acusar de *paralizar* la propuesta. Lo cual provocaría un obvio debate en nuestra contra. Es necesario pues, ir anunciando en prensa algunas posiciones novedosas (algunas de las cuales se apuntan aquí y pueden resultar más desarrolladas) de forma que se pueda liderar el debate por delante de los que se prevén lentos trabajos de la Comisión Junta-Famp.

Sobre esta última es necesario también puntualizar que el PA a través de esta Consejería ha analizado y elevado propuestas ante el

proyecto, que no han sido contestadas de forma oficial. Y que de otra parte no resulta oportuno políticamente oponerse a los avances que existan en las conversaciones.